1. Aussenpolitik

Christoph Stamm

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/136>

DOI: 10.4000/sjep.136

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 2006

Number of pages: 3-13

ISBN: 2-88247-062-2

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Christoph Stamm, « 1. Aussenpolitik », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 25-1 | 2006, Online erschienen am: 17 Mai 2010, abgerufen am 08 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/136> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.136>

1. Aussenpolitik*

DREI JAHRE nach dem Beitritt der Schweiz zur UNO hat sich das Land definitiv vom Beobachterstatus verabschiedet und ist zu einem vollwertigen Mitglied geworden. Bei den angestrebten UNO-Reformen spielt die Schweiz eine aktive und konstruktive Rolle, insbesondere bei den Themen „Menschliche Sicherheit“ und „Menschenrechte“. Die Schweiz möchte mittelfristig ihren Beitrag an UN-Friedensoperationen verstärken, und der Bundesrat setzt sich auch mit einigem Erfolg dafür ein, dass Genf seine Rolle als zweites Hauptquartier der UNO festigen kann.

Die Staaten konnten sich am Weltgipfel 2005 nicht auf eine im Reformprogramm der UNO vorgesehene Erweiterung des Sicherheitsrates einigen. Die Einführung einer Schutzverantwortung der Staatengemeinschaft gegenüber den Zivilbevölkerungen wird dagegen als wichtiger Erfolg gewertet.

In der schweizerischen Europapolitik ist mit dem Abschluss der Bilateralen Verträge II und mit der Zustimmung des Volkes zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit ein weiterer Schritt zur Vertiefung der Beziehungen Schweiz-EU vollzogen worden. Der Bundesrat möchte nun die Aussenpolitik vom Fokus auf die Europäische Union lösen und sie universalisieren. Die Beziehungen mit weiteren wichtigen Staaten sowie mit der Schwerpunktregion Südosteuropa sollen verstärkt werden.

Mit einem nicht unumstrittenen Kurswechsel in der Kosovopolitik machte die Schweiz ausserdem deutlich, dass sie an einer schnellen Lösung der Statusfrage des Kosovo interessiert ist.

1.1. Die Schweiz und die UNO

1.1.1. Bericht des Generalsekretärs zur UNO-Reform

UN-Generalsekretär Kofi Annan regte am 21. März 2005 die umfassendste Reform der Vereinten Nationen in deren sechzigjähriger Geschichte an¹. Bei der Präsentation des Berichtes mit dem Titel „In grösserer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte für alle“ appellierte er an sämtliche Staats- und Regierungschefs, die Vorlage als Gesamtpaket zu billigen. Es gälte nun, fünf Jahre nach dem Millenniumsgipfel, Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte gleichzeitig und gemeinsam zu fördern, so Kofi Annan. „Die Menschheit wird ohne Entwicklung keine Sicherheit geniessen können, sie wird ohne Sicherheit nicht in den Genuss von Entwicklung kommen, und beide werden ihr versagt bleiben, wenn nicht die Menschenrechte geachtet werden.“ Diesem Zitat entsprechend gliedert sich der Bericht in mehrere Teile.

* Von Christoph Stamm, Politologe.

¹ Bericht des Generalsekretärs Kofi Annan zuhanden der Generalversammlung, *In grösserer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle*, New York, 21. März 2005.

Im Teil „Freiheit von Not“ werden die zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele erforderlichen Massnahmen erläutert.

📖 **Jahrbuch 2006**, Nr. 1, Kap. 2, 2.1. Millenniums-Entwicklungsziele.

Im Teil „Freiheit von Furcht“ werden die notwendigen Instrumente zum Kampf gegen den Terrorismus, zur Nichtverbreitung und zur Abrüstung von Massenvernichtungswaffen sowie zu einer erfolgreichen Friedenskonsolidierung aufgeführt.

📖 **Jahrbuch 2006**, Nr. 1, Kap. 11, 11.5. Massenvernichtungswaffen.

Der dritte Teil „Freiheit, in Würde zu leben“ handelt von der Förderung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Stärkung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Der vierte und letzte Teil „Stärkung der Vereinten Nationen“ spricht von den institutionellen und organisatorischen Reformen der UNO, damit diese „für die Mitgliedsstaaten und für die Völker dieser Welt ein nützliches Instrument zur Bewältigung der in den vorhergehenden drei Teilen beschriebenen Herausforderungen sein können“. Konkret vorgeschlagen werden hier eine effizientere und wirksamere Generalversammlung, die Erweiterung des Sicherheitsrates, eine Reform des Wirtschafts- und Sozialrates, die Ablösung der Menschenrechtskommission durch einen Menschenrechtsrat, die Bildung einer Kommission für Friedenskonsolidierung sowie die Neuausrichtung des Generalsekretariates.

📖 **Jahrbuch 2006**, Kap. 9, 9.5.2. Bildung eines Menschenrechtsrates.

1.1.2. Positionen der Schweiz zur UNO-Reform

Im Juni 2005 veröffentlichte der Bundesrat den dritten Bericht über die Zusammenarbeit der Schweiz mit der UNO². Der Bericht fokussiert, auf Wunsch des Parlaments, auf die drei Themen: Stand der Umsetzung der UNO-Reformen, Vorbereitung der internationalen Konferenz zur Überprüfung der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele vom September 2005 (siehe in diesem Jahrbuch Kapitel 2, Punkt 2.2.) sowie die Situation der internationalen Organisationen in der Schweiz und die Gaststaatenpolitik.

Folgende Grundzüge der schweizerischen Politik innerhalb der UNO wurden bestätigt:

- ❑ Die Schweiz setzt sich ein für die Bestätigung des auf der UN-Charta gründenden Systems der kollektiven Sicherheit und der Zuständigkeit des Sicherheitsrates, über die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Massnahmen zu entscheiden.
- ❑ Die Schweiz setzt sich ein für ein effizienteres System zum Schutz der Menschenrechte und für die Stärkung der Rolle der UNO im Bereich der Achtung des Völkerrechts, der Demokratie und der Prinzipien des Rechtsstaates sowie der menschlichen Sicherheit.
- ❑ Die Schweiz erfüllt ihre Aufgaben im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.
- ❑ Die Schweiz trägt dazu bei, dass der Kampf gegen die Klimaveränderungen zu einer zentralen Priorität im Bereich des Umweltschutzes erklärt wird, ohne

² Bundesrat, *Bericht 2005 über das Verhältnis zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz*, 18. Mai 2005.

dass die übrigen grossen Herausforderungen in diesem Bereich ausser Acht gelassen werden³.

Der Bundesrat begrüsst den Bericht des Generalsekretärs zur UNO-Reform⁴. Die Schweiz legte in der Folge ihre Positionen in den vier Bereichen fest und bildete eine treibende Kraft im Reformprozess der UNO.

Um die Menschen von Not zu befreien, sind nach Ansicht des Generalsekretärs nicht nur Massnahmen im Wirtschafts-, Handels- und sozialen Bereich notwendig, sondern ebenfalls im Umweltschutzbereich, bei der Vorbeugung von Naturkatastrophen sowie im Kampf gegen Epidemien und humanitäre Not. Die Schweiz unterstützt diesen globalen Ansatz⁵. Folgende vier Punkte sind ihr dabei besonders wichtig: Die internationale Gemeinschaft soll keine neuen Entwicklungsziele formulieren, sondern die bestehenden, am Millenniumsgipfel, am Treffen von Monterrey und am Weltgipfel von Johannesburg verabschiedeten Ziele und Massnahmen umsetzen. Zweitens betont die Schweiz die Wichtigkeit der Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann für eine ausgeglichene Entwicklung. Weiter möchte sich die Schweiz in den Bereichen Umwelt- und Klimaschutz sowie bei der Bildung eines globalen Warnsystems für alle Arten von natürlichen Risiken einsetzen⁶.

Im Bereich der Sicherheits- und Friedenspolitik stimmt die Schweiz überwiegend mit den Vorschlägen des Generalsekretärs überein und plädiert für einen breit gefassten Sicherheitsbegriff unter Einschluss des Konzepts der menschlichen Sicherheit⁷.

Die Schweiz möchte das multilaterale System der Waffenkontrolle und Abrüstung nuklearer, biologischer und chemischer Waffen stärken. Die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA), die Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OPCW) und die Organisation zur Einhaltung des Testverbotes (OCTBT) sollten nach Ansicht der Schweiz den Sicherheitsrat regelmässig über besorgniserregende Entwicklungen unterrichten.

Die Ideen von Kofi Annan zur Bekämpfung des Terrorismus unterstützt die Schweiz namentlich in der Befürwortung der Konvention gegen Nuklearterrorismus und der allgemeinen UNO-Konvention gegen den Terrorismus. Ein Sonderberichterstatter soll sicherstellen, dass Antiterrorismus-Massnahmen nicht gegen die Menschenrechte verstossen.

Das Recht auf Gewaltanwendung ist nach Überzeugung der Schweiz in der UN-Charta genügend verankert. Neben der legitimen Selbstverteidigung soll einzig

³ Die Aussenpolitischen Kommissionen der beiden Parlamentskammern nahmen den Bericht zur Kenntnis und begrüsst insbesondere das Engagement der Schweiz zugunsten der Reformen zur Stärkung der UNO. Beide Kommissionen befürworten eine aktive Rolle der Schweiz innerhalb der UNO. Medienmitteilung Parlament, „Die APK-S ist für eine aktive Rolle der Schweiz innerhalb der UNO“, 24. August 2005. Medienmitteilung Parlament, „Die APK-N unterstützt ein proaktives internationales Engagement der Schweiz“, 31. August 2005.

⁴ Pressemitteilung des Bundes, „Die Schweiz begrüsst den Reformwillen des UNO-Generalsekretärs“, 22. März 2005.

⁵ Peter Maurer, Déclaration lors de la 59^e session de l'Assemblée générale, „Vivre à l'abri du besoin“, New York, 25. April 2005.

⁶ Ibid.

⁷ Peter Maurer, Déclaration lors de la 59^e session de l'Assemblée générale, „Cluster II: Vivre à l'abri de la peur“, New York, 21. April 2005.

der Sicherheitsrat berechtigt sein, den Einsatz von Gewalt zu erlauben. Der Sicherheitsrat soll mit einer Resolution die Kriterien festlegen, in welchen Fällen ein Gewalteinsatz legitim sein kann.

Die Schweiz unterstützt die Schaffung einer Kommission für Friedenskonsolidierung und plädiert dafür, dass diese sowohl dem Sicherheitsrat als auch dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) unterstellt wird. Die Kommission soll die oftmals bestehende Lücke zwischen den friedenserhaltenden Aktivitäten und der Entwicklungszusammenarbeit schliessen und bei transversalen Themen wie Demobilisierung, Entwaffnung, Reintegration, Rehabilitation, Reform des Sicherheitssektors, Bildung von Rechtsstaatlichkeit und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen tätig werden. Der Äufnung eines Fonds für Friedenskonsolidierung steht die Schweiz dagegen kritisch gegenüber.

Die Schweiz unterstützt ferner die Verstärkung der Funktion der Guten Dienste des Generalsekretariats zur Konfliktprävention, die Bildung eines Expertenkorps von hundert UN-Polizeibeamten, zielgerichtete und wirksame Sanktionsinstrumente sowie eine Einrichtung zur Verfolgung und Identifikation von Kleinwaffen⁸.

Eine besondere Bedeutung misst die Schweiz der Reform der drei Pfeiler des Menschenrechtssystems bei. Sie befürwortet die Verstärkung der sieben Komitees zur Überwachung der Menschenrechtskonventionen, plädiert für eine Erhöhung der Ressourcen des Hochkommissariats für Menschenrechte und setzt sich für die Bildung eines ständigen Menschenrechtsrates ein.

Die Schweiz unterstützt ausserdem die Formulierung der „gemeinsamen Verantwortung aller Staaten zum Schutz der Zivilbevölkerung“, welche ein kollektives Eingreifen in den Fällen vorsieht, in denen die jeweilige Regierung nicht in der Lage oder nicht willens ist, die eigene Bevölkerung vor Völkermord und vor Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen⁹.

Im Bereich der institutionellen Stärkung der Vereinten Nationen kommt der vorgeschlagenen Erweiterung des Sicherheitsrates die grösste Aufmerksamkeit zu. Da sich bei keiner der beiden vom Generalsekretär vorgeschlagenen Erweiterungsvarianten ein Konsens abzeichnet, möchte die Schweiz auch andere Optionen geprüft haben¹⁰. Nach Auffassung der Schweiz muss die Erweiterung eine bessere Vertretung der Entwicklungsländer erlauben, die Beiträge der Mitgliedsländer zur Tätigkeit der UNO berücksichtigen und darf nicht einseitig die Grossstaaten bevorteilen. Die Schweiz ist ausserdem dagegen, dass weitere Länder ein Vetorecht erhalten, da dies die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates einschränken würde. Auch eine Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates erachtet die Schweiz als notwendig¹¹.

⁸ Ibid.

⁹ Peter Maurer, Déclaration lors de la 59ième session de l'Assemblée générale, „Cluster III: Vivre dans la dignité“, New York, 19. April 2005.

¹⁰ Beide Modelle sehen eine Erweiterung des Sicherheitsrates von 15 auf 24 Mitglieder vor. Im Modell A wird der Rat um sechs ständige Mitglieder ohne Vetorecht und drei neue nichtständige Mitglieder (für zwei Jahre, ohne Möglichkeit der sofortigen Wiederwahl) erweitert. Im Modell B (keine neuen ständigen Mitglieder) wird der Rat um acht Mitglieder ohne Vetorecht, die für vier Jahre gewählt werden und deren Wiederwahl möglich ist sowie um ein Mitglied (für zwei Jahre, ohne Möglichkeit der sofortigen Wiederwahl) erweitert.

¹¹ Peter Maurer, Déclaration lors de la 59e session de l'Assemblée générale, „Renforcer l'Organisation des Nations Unies“, New York, 27. April 2005.

Der Bundesrat unterstützt weiter eine Revitalisierung der Generalversammlung, macht Vorschläge zur Reform des ECOSOC und fördert einen stärkeren Einbezug nationaler Parlamente in die Arbeiten der UNO.

Im Februar 2005 riefen 108 schweizerische Parlamentarierinnen und Parlamentarier in einem offenen Brief an Kofi Annan zur Schaffung einer parlamentarischen Versammlung bei der UNO auf¹².

1.1.3. Weltgipfel 2005

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen eröffnete am 13. September ihre sechzigste ordentliche Jahrestagung am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York¹³. Unmittelbar nach der Eröffnung trafen sich vom 14. bis 16. September rund 150 Staats- und Regierungschefs zu einer dreitägigen hochrangigen Plenarsitzung, dem Weltgipfel 2005¹⁴. Die Teilnehmer des Gipfels fassten Beschlüsse über eine Reihe wichtiger Vorschläge aus dem Bericht des Generalsekretärs (siehe oben „Bericht des Generalsekretärs zur UNO-Reform“) und überprüften die Fortschritte bei der Umsetzung der Verpflichtungen aus der Millenniumserklärung.

📖 **Jahrbuch 2006**, Nr.1, Kap. 2, 2.1. Millenniums-Entwicklungsziele.

Im Schlussdokument einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf einen laut vielen Beobachtern „kleinsten gemeinsamen Nenner“, der nichtsdestotrotz zur Lösung der Weltprobleme beitragen soll¹⁵:

- ❑ Die Verpflichtung, die Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015 zu erreichen, wird erneuert.
- ❑ Die Schaffung einer Kommission für Friedenskonsolidierung wird beschlossen, „um den Ländern beim Übergang vom Krieg zum Frieden behilflich zu sein“.
- ❑ Die Schutzverantwortung (*Responsibility to protect*) wird eingeführt¹⁶.
- ❑ Es wird vereinbart, im Laufe des Jahres 2006 einen Menschenrechtsrat einzusetzen.

Nicht einigen konnten sich die Staaten bei der Eindämmung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie bei neuen Verpflichtungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele. Was die Erweiterung des Sicherheitsrates anbelangt, konnte sich die Staatengemeinschaft nicht auf einen der Vorschläge verständigen. Es ist wahrscheinlich, dass die Erweiterungsfrage wegen fehlendem Konsens ad acta gelegt wird.

¹² Bundesrat, *Bericht 2005 über das Verhältnis zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz*, 18. Mai 2005.

¹³ 60. Generalversammlung : <www.un.org/ga/60/index.html>

¹⁴ Weltgipfel 2005 : <www.un.org/ga/59/hl60_plenarymeeting.html>.

¹⁵ World Summit Outcome, Resolution adopted by the General Assembly, New York, 24. Oktober 2005. *Tages-Anzeiger*, „Ein Schlussdokument ohne Biss“, 15. September 2005.

¹⁶ „Alle Regierungen akzeptieren in klarer und eindeutiger Weise die gemeinsame internationale Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Sie erklären sich bereit, zu diesem Zweck rechtzeitig und entschieden kollektive Massnahmen unter Einschaltung der Sicherheitsrates zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden beim Schutz der Bevölkerung offenkundig versagen.“, Ergebnisdokument des Weltgipfels : <www.runic-europe.org/german/summit2005/index.html>.

Für Botschafter Peter Maurer ist die Bilanz des Gipfels positiv, auch wenn es Punkte gebe, bei denen keine Einigung möglich war, und denen in Zukunft viel Arbeit gewidmet werden müsse¹⁷. Bundespräsident Samuel Schmid zeigte sich mit den Fortschritten zur Bildung des Menschenrechtsrates zufrieden und rief in seiner Rede die UNO-Mitglieder zu weiteren Reformen auf. Diese seien nötig, um mehr Effektivität, Transparenz und Solidarität zu erreichen, so der Bundespräsident¹⁸.

Der Weltgipfel stand unter dem Schatten des Skandals um das UN-Programm „Öl für Nahrungsmittel“. Der entsprechende erste Untersuchungsbericht wurde eine Woche vor dem UNO-Gipfel veröffentlicht und schreibt von Korruption und Verschwendung. Generalsekretär Kofi Annan, seine Stellvertreterin und der Sicherheitsrat werden für die Misswirtschaft bei dem humanitären Programm verantwortlich gemacht¹⁹.

Jahrbuch 2006, Nr. 1, Kap. 5, 5.6.1. Öl für Nahrungsmittel.

1.1.4. Die Schweizerische Gaststaatenpolitik

Die Schweiz²⁰ achtet darauf, dass sich die UNO-Reformen nicht negativ auf die internationale Rolle Genfs auswirken. Die im Bericht des Generalsekretärs genannten Reformvorschläge plädieren oftmals für eine Stärkung der bereits in Genf angesiedelten Organisationen. Im Gesundheitsbereich hat die Schweiz im Dezember 2004 ein Sitzabkommen mit dem Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria unterzeichnet. Ausserdem wurde an den Konferenzen der Vertragsstaaten der Rotterdamer Konvention und der Stockholmer Konvention beschlossen, das Sekretariat der erstgenannten Konvention in Genf und Rom und dasjenige der zweitgenannten in Genf anzusiedeln. Damit sei es der Schweiz gelungen, zum ersten Mal seit längerer Zeit wieder neue zwischenstaatliche Organisationen nach Genf zu holen. In Genf stehen zwei grosse Neubauprojekte an, welche wie üblich über ein zinsfreies Darlehen des Bundes an die Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen (FIPO) finanziert werden sollen.

Seit einigen Jahren ist das Vorliegen eines angemessenen Sicherheitsdispositivs zu einem entscheidenden Standortfaktor geworden. Die Generalversammlung hat seit dem Jahr 2002 insgesamt rund 30 Millionen Franken für bauliche Sicherheitsmassnahmen in Genf gesprochen. Bei der Verbesserung der Aussensicherheit von Gebäuden muss die FIPO vor allem beim Sitz des Hochkommissariats für Flüchtlinge, demjenigen des Hochkommissariats für Menschenrechte sowie dem Sitz der Welthandelsorganisation (WTO) Massnahmen ergreifen. Zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Aussensicherheit internationaler Organisationen werden für die Schweiz in den nächsten Jahren ausserordentliche Ausgaben anfallen.

¹⁷ Swissinfo, „UNO-Gipfel: Positives Schweizer Fazit“, 16. September 2005.

¹⁸ Bundespräsident Samuel Schmid, Discours lors de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 15. September 2005.

¹⁹ Swissinfo, „Harte Kritik an der UNO“, 7. September 2005.

Tages-Anzeiger, „UNO: Auf allen Ebenen überfordert“, 7. September 2005.

²⁰ Bundesrat, *Bericht 2005 über das Verhältnis zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz*, 18. Mai 2005.

1.1.5. Der Beitrag der Schweiz zu den UN-Friedensoperationen

Laut Bundesrat²¹ steht die UN-Friedenssicherung vor drei grundlegenden Herausforderungen. Erstens besteht eine wachsende Nachfrage nach neuen friedenserhaltenden Operationen. Dies stellt die UNO insbesondere in den Bereichen Planung und Logistik vor Engpässe, und die Unterstützung der UN-Friedensoperationen durch Friedenstruppen aus den entwickelten Ländern bleibt ungenügend. Zweitens müssen geeignete Modalitäten für die Zusammenarbeit mit regionalen Partnerorganisationen eingeführt werden, und drittens muss die UNO dem zunehmend unsicheren Feld für Friedensoperationen entgegenhalten. Ein Vorschlag geht dabei in Richtung der Schaffung eines neuen Sicherheitsdepartementes im Sekretariat der Vereinten Nationen; ein anderer Vorschlag betrifft die Möglichkeit, friedenserhaltende Operationen mit strategischen Reserven auszustatten, welche bewaffnete Gruppen daran hindern könnten, den Friedensprozess zu gefährden.

Der Beitrag der Schweiz an die Friedensoperationen ist hauptsächlich finanzieller Natur. Die Zahlungen betrugen im Jahr 2004 54 Millionen Franken²². Auf Ersuchen des UN-Generalsekretärs schenkte die Schweiz dem Verteidigungsministerium Sierra Leones 260 Armeefahrzeuge. Ziel der Lieferung ist die Stärkung von Frieden und Sicherheit in Zusammenarbeit mit der UN-Mission in Sierra Leone. Im Personalbereich waren in UNO-Friedensmissionen im Jahr 2004 rund 40 helvetische Militärbeobachter und Zivilpolizisten im Einsatz. Weiter setzte die Schweiz rund 240 Soldaten in von der UNO bewilligten, aber von der NATO oder der EU befehligten Operationen ein.

1.2. Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union

Im Jahr 2005 stimmten die Schweizerinnen und Schweizer über zwei europapolitische Vorlagen ab.

Im Bereich der Bilateralen Verträge II wurde am 5. Juli über den Beitritt der Schweiz zu Schengen/Dublin entschieden²³. Das Dublin-Abkommen dient der Verhinderung von Zweitgesuchen im Asylbereich. Das Schengen-Abkommen regelt den Grenzübertritt von Personen, die Visaerteilung für Kurzaufenthalte, die polizeiliche Zusammenarbeit, Rechtshilfe und Auslieferungen sowie die Bekämpfung des Waffen- und Drogenmissbrauchs. Die Teilnahme der Schweiz an Schengen/Dublin wurde von 54,6 Prozent der Stimmenden befürwortet. Die beiden Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union werden voraussichtlich Anfang 2008 in Kraft treten²⁴.

Im Bereich der Bilateralen Verträge I stimmte das Schweizer Volk am 25. September 2005 über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen

²¹ Bundesrat, *Bericht 2005 über das Verhältnis zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz*, 18. Mai 2005.

²² Die Höhe des Pflichtbeitrages an das Budget hängt von der Zahl der Friedensoperationen und der daran beteiligten Personen ab. Der Bundesrat musste dem Parlament einen Nachtragskredit von 5,4 Millionen Franken beantragen.

²³ Bilaterale Abkommen II: <www.europa.admin.ch/nbv/d>.

²⁴ Die anderen Abkommen der Bilateralen Verträge II sind entweder bereits in Kraft getreten (Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Zinsbesteuerung, Ruhegehälter) oder werden im Jahr 2006 in Kraft treten (Statistik, Umwelt, Media, Betrugsbekämpfung).

EU-Mitgliedsländer ab²⁵. Die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens und die Revision der flankierenden Massnahmen wurden mit 56,0 Prozent angenommen und werden voraussichtlich Anfang 2006 in Kraft treten.

📖 **Jahrbuch 2005**, Nr. 1, Kap. 8, 8.1.1. Bilaterale II, S. 117-119; Kap. 12, 12.1.2. Schengen und Dublin, S. 196-197. **Jahrbuch 2006**, Nr. 1, Kap. 12, 12.2.5. Volksabstimmung über den Beitritt zu Schengen und Dublin; 12.3.2. Volksabstimmung über die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen EU-Länder.

Im Oktober 2005 befasste sich der Bundesrat in einer Klausursitzung mit der künftigen Ausrichtung der schweizerischen Europapolitik²⁶. Dabei wurden folgende Grundsätze bekräftigt: Das sistierte EU-Beitritts-gesuch aus dem Jahr 1992 wird nicht zurückgezogen. Motionen der SVP und von Nationalrat Bührer, welche einen Rückzug des Gesuchs verlangten, wurden damit abgewiesen. Der Beitritt zur Europäischen Union (EU) wird als längerfristige Option und nicht mehr als „strategisches Ziel“ angesehen; vorläufig soll aber der erfolgreiche bilaterale Weg weitergeführt werden²⁷. Zu den Themenbereichen für zukünftige bilaterale Verhandlungen mit der EU gehören die Elektrizitätswirtschaft, die Teilnahme am Satellitennavigationssystem Galileo, die öffentliche Gesundheit sowie der Schutz der Herkunftsbezeichnungen. Weiter bestätigte der Bundesrat den Willen, die neuen EU-Staaten mit einem Beitrag zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zu unterstützen.

📖 **Jahrbuch 2006**, Nr. 1, Kap. 3, 3.2. Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union.

Wie vorgesehen, wird der Bundesrat die verschiedenen europapolitischen Optionen vor Legislaturende analysieren. Die Darstellung der Vor- und Nachteile dieser Optionen – vom Bilateralismus über einen Beitritt „light“ bis zum Vollbeitritt – wird Gegenstand eines Berichts an das Parlament sein. Die von Bundesrat Blocher aufgeworfene Idee eines zehnjährigen Moratoriums für die EU-Beitrittsfrage sei keine Option, stellte Aussenministerin Calmy-Rey klar²⁸.

1.3. Ausrichtung und Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik

Nachdem in den letzten Jahren die Europapolitik im Vordergrund der schweizerischen Aussenpolitik stand, sollen nun die Beziehungen zu anderen wichtigen Staaten verstärkt werden²⁹. Die Beziehungen sollen systematischer in den Dienst der Wahrung der schweizerischen Interessen gestellt und universalisiert werden. Im Mai 2005 setzte der Bundesrat den Ausbau der Beziehungen zu den USA zuoberst auf die Agenda. Im Vordergrund stehen dabei ein verstärkter Austausch im Zollbereich, im Wissenschafts- und Technologiebereich sowie die Aushandlung eines Freihandelsabkommens. Die grosse Anzahl aussenpolitischer Akteure in der Schweiz führe dazu, so der Bundesrat, dass die Koordination und die Kohärenz der aussenpolitischen Aktivitäten für die optimale Wahrung der schweizerischen Interessen zentral sind. Dafür sei in erster Linie der Bundesrat

²⁵ Bilaterale Abkommen I: <www.europa.admin.ch/ba/d/>.

²⁶ Medienmitteilung des Integrationsbüros EDA/EVD, „Klausur des Bundesrates zur Europapolitik“, 26. Oktober 2005..

²⁷ Bis dahin wurde der EU-Beitritt als „strategisches Ziel“ vorgegeben.

²⁸ *Neue Zürcher Zeitung*, „Kein Rückzug des Beitritts-gesuchs“, 27. Oktober 2005.

²⁹ Bund, Presserohstoff, „Schweizerische Aussenpolitik: Standortbestimmung 2005“, „Beilage – Beziehungen Schweiz-USA“. *Neue Zürcher Zeitung*, „Erweiterung der aussenpolitischen Pupillen“, 20. Mai 2005.

und spezifischer das Departement für äussere Angelegenheiten (EDA) zuständig. Das EDA wird zuerst bezüglich der USA, danach bezüglich einer Reihe anderer Staaten die Gesamtbeziehungen umfassende Strategien vorbereiten³⁰.

Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates kritisierte im Juni 2005 die fehlende Einbeziehung des Parlaments in die Gestaltung der Aussenpolitik³¹. Namentlich bei der neuen Prioritätensetzung der schweizerischen Aussenpolitik hat der Bundesrat nach Ansicht der Kommission das in der Bundesverfassung und im Parlamentsgesetz verankerte Mitwirkungsrecht des Parlaments missachtet³². Inhaltlich wurden insbesondere das laut Kommission „unter verschiedenen Gesichtspunkten unklare Verhältnis zwischen den weiterhin als prioritär erklärten Beziehungen der Schweiz zur EU und der neu auszubauenden privilegierten Partnerschaft mit den USA“ kritisiert. Die Tendenz des Bundesrates, die Mitwirkungsrechte des Parlaments in der Aussenpolitik zu ignorieren, hat die Aussenpolitische Kommission auch in Bezug auf den Zwischenbericht der Schweiz über die Millenniums-Entwicklungsziele festgestellt.

1.4. Die Kosovopolitik der Schweiz

In seiner Rede vom 27. Mai 2005 vor dem UN-Sicherheitsrat sagte Botschafter Peter Maurer, dass „eine Rückkehr Kosovos unter serbische Souveränität weder wünschbar noch realistisch ist“³³. Indirekt sprach sich die Schweiz damit für eine „formelle Unabhängigkeit“ des Kosovo aus, was einen Kurswechsel in der schweizerischen Kosovopolitik bedeutet. Bisher hatte sich die Schweiz dem internationalen Konsens mit dem Motto „Standards vor Status“ angeschlossen, welcher zuerst die Erfüllung demokratischer und rechtsstaatlicher Verhältnisse im Kosovo fordert, um danach die Verhandlungen über die Statusfrage einzuleiten. Der Bundesrat ist nun der Meinung, dass mit den Verhandlungen über eine formelle Unabhängigkeit des Kosovo möglichst bald begonnen werden sollte. Die Statusfrage müsse mit allen involvierten Parteien ausgehandelt werden, namentlich mit Serbien-Montenegro, mit der UNO, der EU und der Kontaktgruppe, so Bundesrätin Calmy-Rey³⁴. Unabhängigkeit sei ein Prozess, und es dürfe keiner Seite eine Lösung aufgezwungen werden. Die Schweiz möchte bei diesen Verhandlungen eine aktive Rolle einnehmen.

Die Reaktionen der Betroffenen fielen unterschiedlich aus. Während sich die Kosovo-Führung über den Richtungswechsel erfreut zeigte, war die serbische Regierung der Meinung, die Aussagen der Schweiz verletzen die UN-Sicherheitsresolution 1244, indem die Schweiz den endgültigen Status des Kosovo vorwegnehme, ohne dass die internationale Gemeinschaft Verhandlungen zu diesem Thema begonnen habe³⁵.

³⁰ Zu den wichtigen Staaten zählt der Bundesrat die Balkanstaaten, die Türkei, Russland, Indien, China, Japan, Brasilien und Südafrika.

³¹ Medienmitteilung Parlament, „Das Parlament wird in der Gestaltung der Aussenpolitik ungenügend einbezogen“, 29. Juni 2005.

³² Schweizerische Bundesverfassung, Art. 166, Paragraph 1, Beziehungen zum Ausland und völkerrechtliche Verträge: „Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland“.

³³ Réunion du Conseil de sécurité sur le thème „Minuk“, Déclaration de Peter Maurer, New York. 27. Mai 2005.

³⁴ NZZ, „Calmy-Rey dämpft Hoffnungen“, 2. August 2005.

³⁵ NZZ, „Serbischer Protest gegen Bundesrätin Calmy-Rey“, 3. August 2005.

Der Bundesrat liess offen, welche Staatsform mit „formeller Unabhängigkeit“ gemeint ist. Formelle Unabhängigkeit bedeute nicht unbedingt „vollständige Souveränität“, so das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten³⁶.

Eine parlamentarische Interpellation kritisierte den Richtungswechsel des Bundesrates und befürchtet Nachteile für die schweizerische Friedensförderung und die Guten Dienste³⁷.

1.5. Forschungsprogramm zu den Beziehungen Schweiz – Südafrika

Mit eineinhalbjähriger Verspätung wurde im Oktober 2005 der Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms (NFP42+) über die Beziehungen der Schweiz zum südafrikanischen Apartheidsregime veröffentlicht³⁸.

Jahrbuch 2005, Nr. 1, S. 12–14.

Die Verspätung des Berichts war durch die vom Bundesrat im April 2003 verhängte Aktensperre verursacht worden. Der Grund dieser Aktensperrung war laut Bundesrat der Schutz von Schweizer Unternehmen vor Sammelklagen.

In der Zusammenfassung seines Beitrags zur Studie schreibt Peter Hug denn auch: „Der Bundesrat hatte allen Grund, die Einsicht in die Südafrika-Akten zu stoppen, denn es sind in der Schweiz viele, die aus tiefer politischer Überzeugung die Apartheidsregierung unterstützt, und am Geschäft mit dieser kräftig mitverdient haben.“³⁹ Die Studie kommt zum Schluss, dass die Beziehungen der Schweiz zu Südafrika politisch, militärisch und rüstungsindustriell gerade in jenen Jahren am intensivsten waren (den achtziger Jahren), als die Durchsetzung der südafrikanischen Politik der Rassentrennung am stärksten von schweren Menschenrechtsverletzungen und offener Gewaltanwendung begleitet war. Die Studie berichtet ausserdem, dass die Schweizer Industrie die von der Schweiz definierten Regeln über die Waffenausfuhr unterlief und die Verwaltung illegale und halblegale Geschäfte duldete oder sogar aktiv unterstützte. Die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit setzte fünf Jahre früher ein, als bisher bekannt war, und die Schweizer Industrie gehörte zu den Stützen des geheimen südafrikanischen Atomwaffenprogramms.

Eine Klärung der tatsächlichen Vorgänge sei ohne Öffnung von Firmen- und anderen Privatarchiven in der Schweiz und in Südafrika und ohne Befragung der wichtigsten Akteure ausgeschlossen, so Georg Kreis, Vorsitzender des leitenden Ausschusses NPF 42+. Der Aufklärungsbedarf sei durch die Studie nicht kleiner, sondern grösser geworden⁴⁰.

³⁶ *Tages-Anzeiger*, „Kosovo-Unabhängigkeit relativiert“, 19. Juni 2005.

³⁷ Schweizerisches Parlament, Interpellation Lang 05.3263, „Status vor Standard in Kosovo?“, 8. Juni 2005.

³⁸ Schweizerischer Nationalfonds, „Nationales Forschungsprogramm ‚Beziehungen Schweiz – Südafrika‘ abgeschlossen“, Bern, 27. Oktober 2005.

³⁹ Peter Hug, NPF 42+ Schweiz – Südafrika, Synthese der Studie von Peter Hug „Mit der Apartheidsregierung gegen den Kommunismus“, Bern, 27. Oktober 2005.

⁴⁰ Für eine Kritik an den politischen Einschränkungen des Forschungsprogramms siehe: Recherchiergruppe Schweiz-Südafrika, „Medienmitteilung zum Abschluss des Nationalen Forschungsprogramms NPF 42+ und dem Schlussbericht von Prof. Georg Kreis“, 27. Oktober 2005.

QUELLEN

- Bericht des Generalsekretärs zuhanden der Generalversammlung, *In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle*, New York, 21. März 2005, <www.un.org/largerfreedom>.
- Bundespräsident Samuel Schmid, *Discours lors de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies*, New York, 15. September 2005.
- Bundesrat, *Bericht 2005 über das Verhältnis zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz*, 18. Mai 2005.
- Bundesrätin Micheline Calmy-Rey, „Déclaration lors du débat général de la 60^e session de l'Assemblée générale“, New York, 20. September 2005.
- EDA, *Schweiz global 3/2005 – Weltgemeinschaft wohin?*, Artikel zur UNO-Reform in der Zeitschrift *Schweiz global*.
- EDA, „Schweizerische Aussenpolitik: Standortbestimmung 2005“, Presserohstoff, Bern, 2005.
- Maurer, Peter, Déclaration lors de la 59^e session de l'Assemblée générale, „Cluster III: Vivre dans la dignité“, New York, 19. April 2005.
- Maurer, Peter, Déclaration lors de la 59^e session de l'Assemblée générale, „Cluster II: Vivre à l'abri de la peur“, New York, 21. April 2005.
- Maurer, Peter, Déclaration lors de la 59^e session de l'Assemblée générale, „Vivre à l'abri du besoin“, New York, 25. April 2005.
- Maurer, Peter, Déclaration lors de la 59^e session de l'Assemblée générale, „Renforcer l'Organisation des Nations Unies“, New York, 27. April 2005.
- Pressemitteilung des Bundes, „Veröffentlichung des Schlussberichts des NFP 42+“, 27. Oktober 2005.
- Schweizerischer Nationalfonds, Mediendokumentation, „Handels- und Gewerbefreiheit statt Menschenrechte“, Bern, 27. Oktober 2005.
- Der Bund*, „Enge Bande zum Apartheidstaat“, 28. Oktober 2005.
- Neue Zürcher Zeitung*, „Die Schweiz im autonomen Vor-Vollzug“, 12. Juni 2005; „Neuer Gesprächsfaden mit Amerika geknüpft“, 29. Juni 2005; „Trennen oder teilen in Kosovo?“, 25. Oktober 2005; „Schweiz als Stütze der Apartheid“, 27. Oktober 2005.

INTERNET-ADRESSEN

- Generalversammlung 60. Session: <www.un.org/ga/60>
- UNO-Reform: <www.un.org/reform>.
- UNO: Regionales Informationszentrum der UNO, UNRIC Brüssel, Belgien; UNRIC Büro Bonn: <www.runic-europe.org/german/index.htm>.
- UNO-Website zum 60. Jahrestag der Unterzeichnung der UN-Charta: <www.un.org/un60>.
- Weltgipfel 2005, Hochrangige Plenartagung, 14.-16. September 2005: <www.runic-europe.org/german/summit2005>.
- Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA): <www.eda.admin.ch>.
- EDA, Die UNO-Politik der Schweiz: <www.uno.admin.ch>.
- Integrationsbüro EDA/EVD: <www.europa.admin.ch>.
- Nationales Forschungsprogramm, Beziehungen Schweiz – Südafrika: <www.snf.ch/de/com/prr/prr_arh_05oct27.asp>.
- Netzwerk schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik (SSN): <www.ssn.ethz.ch>.